programa final



Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais

INFORMAÇÃO PARA UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA

III Conferência Nacional de Geografia e Cartografia

IV Conferência Nacional de Estatística

Reunião de Instituições Produtoras
Fórum de Usuários
Seminário "Desafios para Repensar o Trabalho"
Simpósio de Inovações
Jornada de Cursos
Mostra de Tecnologias de Informação

27 a 31 de maio de 1996
Rio de Janeiro, RJ BRASIL

IBGE 60 anos 1936-1996

Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permitem pensar e agir à distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade.

Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.

No cenário de contínua inovação tecnológica e mudança de culturas da sociedade contemporânea, as novas tecnologias de informação - reunindo computadores, telecomunicações e redes de informação - aceleram aquele movimento de mobilização do mundo real. Aumenta a velocidade da acumulação de informação e são ampliados seus requisitos de atualização, formato - mais flexível, personalizado e interativo - e, principalmente, de acessibilidade. A plataforma digital vem se consolidando como o meio mais simples, barato e poderoso para tratar a informação, tornando possíveis novos produtos e serviços e conquistando novos usuários.

Acreditamos ser o ambiente de conversa e controvérsia e de troca entre as diferentes disciplinas, nas mesas redondas e sessões temáticas das Conferências Nacionais de Geografia, Cartografia e Estatística e do Simpósio de Inovações, aquele que melhor enseja o aprimoramento do consenso sobre os fenômenos a serem mensurados para retratar a sociedade, a economia e o território nacional e sobre as prioridades e formatos das informações necessárias para o fortalecimento da cidadania, a definição de políticas públicas e a gestão político - administrativa do País, e para criar uma sociedade mais justa.

Simon Schwartzman
Coordenador Geral do ENCONTRO

Promoção

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica
IBGE
Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ABEP

Co-Promoção

Associação Brasileira de Estatística
ABE
Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
ABET
Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva
ABRASCO
Associação Nacional de Centros de Pós-graduação em Economia
ANPEC
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANPOCS
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia
ANPEGE
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANPUR
Sociedade Brasileira de Cartografia
SBC

Apoio

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIRJAN
Academia Brasileira de Letras
ABL
Conselho Nacional de Pesquisas
CNPq
Financiadora de Estudos e Projetos
FINEP
Revista Ciência Hoje

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central
CODEPLAN (DF)
Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A
EMPLASA (SP)
Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A
IPLANRIO (RJ)
Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIDE (RJ)
Fundação de Economia e Estatística
FEE (RS)
Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
METROPLAN (RS)
Fundação Instituto de Planejamento do Ceará
IPLANCE (CE)
Fundação João Pinheiro
FJP (MG)
Fundação Joaquim Nabuco
FUNDAJ (PE)
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEADE (SP)
Instituto Ambiental do Paraná
IAP (PR)
Instituto de Geociências Aplicadas
IGA (MG)
Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis
IPEAD (MG)
Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará
IDESP (PA)
Instituto Geográfico e Cartográfico
IGC (SP)
Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento "Jones dos Santos Neves"
IJSN (ES)
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPARDES (PR)
Processamento de Dados do Município de Belo Horizonte S/A
PRODABEL (MG)
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEI (BA)

Coordenação Geral

Simon Schwartzman

Comissões de Programa

Confege

César Ajara (IBGE)
Denizar Blitzkow (USP)
Jorge Marques (UFRJ)
Lia Osório Machado (UFRJ)
Mauro Pereira de Mello (IBGE)
Speridião Faissol (UERJ)
Trento Natali Filho (IBGE)

Confest

José A. M. de Carvalho (UFMG)
José Márcio Camargo (PUC)
Lenildo Fernandes Silva (IBGE)
Teresa Cristina N. Araújo (IBGE)
Vilmar Faria (CEBRAP)
Wilton Bussab (FGV)

Comissão Organizadora

Secretaria Executiva - Luisa Maria La Croix
Secretaria Geral - Luciana Kanham
Confege, Confest e Simpósio de Inovações
Anna Lucia Barreto de Freitas, Evangelina X.G. de Oliveira, Jaime Franklin Vidal Araújo, Lilibeth Cardozo R.Ferreira e Maria Letícia Duarte Warner
Jornada de Cursos - Carmen Feijó
Finanças - Marise Maria Ferreira
Comunicação Social - Micheline Christophe e Carlos Vieira
Programação Visual - Aldo Victorio Filho e Luiz Gonzaga C. dos Santos
Infra-Estrutura - Maria Helena Neves Pereira de Souza
Atendimento aos Participantes - Cristina Lins
Apoio
Andrea de Carvalho F. Rodrigues, Carlos Alberto dos Santos, Delfim Teixeira, Evilmerodac D. da Silva, Gilberto Scheid, Héctor O. Pravaz, Ivan P. Jordão Junior, José Augusto dos Santos, Julio da Silva, Katia V. Cavalcanti, Lecy Delfim, Maria Helena de M. Castro, Regina T. Fonseca, Rita de Cassia Ataualpa Silva e Taisa Sawczuk
Registramos ainda a colaboração de técnicos das diferentes áreas do IBGE, com seu trabalho, críticas e sugestões para a consolidação do projeto do ENCONTRO.

Justiça e Segurança Pública

Antônio Luiz Paixão
Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG

I - Introdução

A coleta e disseminação de informações sobre a incidência de crimes e a as reações a ela das organizações do sistema de justiça crimial - a polícia, o judiciário e as penitenciárias - se justificam por várias razões. Em primeiro lugar, taxas e distribuições de ocorrencias criminosas - tanto quanto de prisões e condenações de seus autores - represetam informações cruciais do ponto de vista de avaliações realistas dos cidadãos de aspecto significativo da qualidade de vida que experimentam em seus locais de moradia, trabalho, lazer e em seus trânsitos cotidianos de uns a outros. Estastísticas oficiais de criminalidade e repressão complementam (ou qualificam) os relatos dos meios de comunicação de massa e de outros significativos que montam o mapa cognitivo a partir do qual riscos de vitimização são estimados e estratégias de evitá-los são elaboradas.

Em segundo lugar, estatísticas oficiais da magnitude e distribuição temporal e espacial de tipos diferenciados de atividades criminosa são elementos básicos da "inteligência organizacional" do sistema de justiça criminal, a partir do qual alvos de ação são identificados e efetivos e recursos são racionalmente alocados. É evidente que difere a natureza de informação sobre o crime necessária ao cidadão é a proporção de ocorrências solucionadas pela polícia, o que pode valer como critério de seleção de indicadores para um relatório social.

Em terceiro lugar, séries históricas confiáveis de crimes e reações públicas a ele permitem ao analista de políticas responsder empiricamente a indagações fundamentais - do ponto de vista de municiamento cognitivo de decisores - como as seguintes:

(a) retratariam as percepções coletivas de uma onda criminosa alterações reais na magnitude do fenômeno?

(b) como este se distribui socialmente? seria o crime atividade inter-pares ou a saliência pública do fenômeno indicaria mudanças importantes em sua distribuição social e ecológica?

(c) quais as probabilidades de, uma vez detectado algum crime, seu(s) autor(es) ser(em) rapidamente detidos pela polícia e processados e sentenciados pela justiça?

(d) que condições sistemas penitenciários oferecem de incapacitação de seus internos no [illegible]?

[illegible] como essas representam amostras de um conjunto de indagações que reúnem a curiosidade pragmática do cidadadão ao conhecimento interessado do cientista na descoberta dos correlatos sociais da criminalidade e de sua etiologia - o que, certamente, produziria efeitos virtuosos sobre políticas públicas de segurança. Na inexistência de dados sistemáticos e confiáveis sobre o fenômeno criminoso, públicos, analistas, profissionais e decisores tendem a se orientar ou por mitos e crenças difusas sobre o sistema de causalidades do crime ou por reações erráticas ao clamor coletivo que pede "alguma ação" contra o crime. Uma e outra orientação não

produzem políticas consequentes; estas demandam a construção de medidas confiáveis da magnitude e distribuição do comportamento criminoso na sociedade (ou da probabilidade de que um indivíduo com determinadas características cometa um crime ou seja vítima dele) tanto quanto do grau de certeza e rapidez de sua punição cívica.

II - Problemas Metodológicos na Construção de Indicadores Sociais de Criminalidade: A Questão das Cifras

Estatísticas oficiais de criminalidade oferecem as seguintes informações: (a) os "crimes conhecidos pela polícia"e por ela reconhecidos como tais. Dados sobre prisões efetuadas indicam tanto as taxas de crimes solucionados pela polícia quanto a incidência de crimes e contravenções em espaços ecológicos e administrativos definidos. Tais dados permitem ainda a identificação do perfil sócio-econômico dos autores de crimes (sexo, idade, etnia, escolaridade, ocupação); (b) o processamento de indivíduos detidos e acusados pelo judiciário, o que permite descrever a produção decisória do sistema de justiça criminal e caracterizar social e legalmente acusados, sentenciados e apenados.

Entretanto, a natureza da atividade criminosa e os mecanismos de sua quantificação tornam problemáticas a validade e a confiabilidade das estatísticas oficiais de criminalidade como indicadores sociais. Dois breves comentários indicam a natureza do problema: (a) a disponibilidade de estatísticas e indicadores varia conforme o grau de "transparência" social do

fenômeno. Variáveis "públicas" e atividades institucionais aprovadas são mais diretamente mensuráveis do que sentimentos "privados"ou intercâmbios e atos ilegais que expõem seus autores a sanções reais ou potenciais. Por isso mesmo, as estatísticas oficiais de criminalidade não descrevem acuradamente a magnitude, a extensão e a distribuição de comportamentos ilegais na sociedade. O "crime conhecido pela polícia" é a proporção, em relação à criminalidade total, dos casos relatados por vítimas ou detectados por policiais em suas atividades rotineiras de vigilância e patrulhamento das ruas; (b) estatísticas oficiais de criminalidade são produtos organizacionais e sua geração é afetada pelas perspectivas e recursos profissionais dos técnicos que as elaboram e pelo contexto político das agências encarregadas de contabilizar o fenômeno.

O primeiro problema é tradicionalmente descrito como a medida da "cifra negra" - os crimes cometidos que não chegam ao conhecimento da polícia. Não há como estimar estatisticamente o universo dos crimes cometidos a partir do conjunto de crimes conhecidos pela polícia - daí a introdução recente, em alguns sistemas nacionais de indicadores sociais de criminalidade, de surveys de vitimização como elemento adicional de estimativa das taxas de criminalidade.

O segundo problema tem sido caracterizado como a questão da "cifra cinzenta" - os crimes levados ao conhecimento da polícia e indevidamente registrados. É bastante conhecido o caso de aumentos (ou diminuições) dramáticos nas taxas de criminalidade em função de mudanças burocráticas ou politicas em organizações policiais, tanto quanto a tendência de delegacias no sentido de minimizar o grau de seriedade de ocorrências cujos autores não foram identificados. Isso nos lembra que estatísticas oficiais de criminalidade são produtos organizacionais e, portanto, susa acurácia e qualidade vão depender, em grande extensão, do treinamento e dos recursos operacionais das agências que as elaboram.

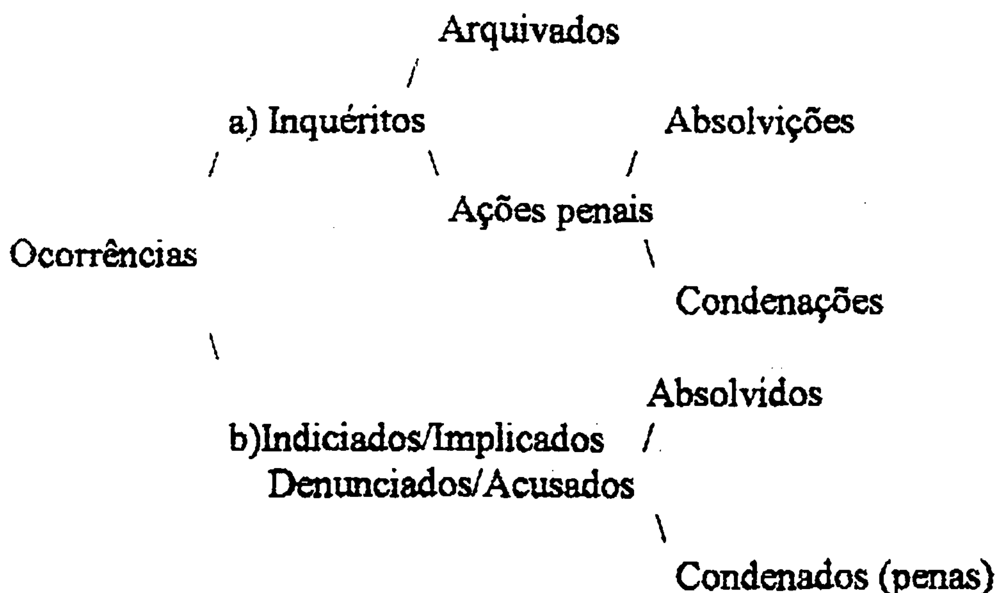
III - As Estatísticas Oficiais de Criminalidade em Minas Gerais

O Anuário Estatístico de Minas Gerais(v.8:1990-1993) apresenta as seguintdes informações no Capítulo XIX (Justiça, Segurança Pública e Representação Politica): (a) Justiça: relação de comarcas classificadas por entrâncias e em cada uma delas a listagem dos municípios componentes. O Anuário nào oferece informações sobre a produçao decisória do sistema de justiça criminal , certamente crucial do ponto de vista da elaboração de um sistema estadual de informações sobre criminalidade e segurança pública:

(b) Prisões efetuadas por motivos e características dos presos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (dados retirados do boletim sobre Movimento Policial do IBGE) e (c) Suicídios e Acidentes de Trânsito na região metropolitana e no estado. Cabe ressaltar que a Academia de Polícia Civil edita o Boletim Anual de Estatística Criminal, onde ocorrências policiais são regisxtradas a nível de municípios e a Polícia Militar de Minas Gerais compila, no Boletim Estatístico Operacional informações sobre ocorrências, efetivos e recursos materiais por unidades operacionais. Infelizmente, não dispomos de estatísticas sistemáticas sobre a produção do Ministério Público e da Magistratura - o que, como veremos a seguir, são componentes centrais de montagem de um sistema estadual de indicadores de justiça e criminalidade. Quanto ã população prisional, o Ministério da Justiça vem realizando o Censo Penitenciário.

IV - Uma Proposta de Sistema Adequado de Informações sobre Justiça e Criminalidade

Apresentamos nesta seção o modelo que deve orientar a criação de um sistema estadual de indicadores de criminalidade e justiça. A crítica mais séria que pode ser feita ao Anuário Estatístico de Minas Gerais (tanto quanto ao do Brasil) é a seguinte: eles não permitem ao analista qualificar o fluxo de pessoas e papéis pelos diversos segmentos organizacionais que compõem o sistema de justiça criminal. Temos dados sobre prisões, mas nada sabemos de ocorrências criminais e menos ainda sobre a produção de inquéritos policiais, denúncias oferecidas e condenações. Ou seja: o sistema deve descrever o fluxo de pessoas e papéis entre segmentos mais do que a produção decisória de cada segmento do sistema de justiça criminal. O modelo é o seguinte:



Este modelo de organização dos dados criminais permite , a um só tempo, quantificar a produção decisória de cada um dos segmentos organizacionais que compõem o sistema de justiça criminal, e descrever os fluxos de pessoas (indiciados, implicados, denunciados, acusados, condenados e sentencionados) e parpéis (inquiéritos, ações penais, setenças condenatórias) entre segmentos. Em outras palavras: se o nosso objetivo é a construção de um sistema estadual de indicadores sociais de criminalidade, não devemos:

a) privilegiar segmentos organizacionais particulares do sistema de justiça criminal;

b) perder de vista a cooperação de burocracias públicas de registro [illegible]

c) ignorar a natureza de fenômeno crfiminoso e das respostas da autoridade pública e sua ocorrência. Isto implica geração de um modelo para o sistema de informações criminais que inclua os seguintes passos e fontes institucionais de dados:

Quadro I
Modelo de Informações Sobre Fluxos e Taxas de Produção do Sistema de Justiça Criminal

Segmento Organizacional	Papéis	Pessoas
Polícia Militar	Ocorrências	Prisões
Polícia Civil	Inquéritos	Indiciados/Implicados
Ministério Público	Denúncias	Denunciados/Acusados
Justiça	Processos	Condenados
Departamento Sistema Penitenciário	-	Populações Prisionais

Em termos práticos, a adoção deste modelo envolve profundas mudanças na estrutura do capítulo sobre Justiça e Segurança Pública do Anuário Estatístico de Minas Gerais. As tabelas 1e 2 (que descrevem a organização judiciária do Estado) são desnecessárias e devem, portanto, ser eliminadas do relatório. Este deve se organizar da seguinte forma:

(a) Ocorrências

Ocorrências medem o volume de atividade criminosa levada ao conhecimento da polícia ou por ela detectada. É importante registrar o efeito negativo da organização dual do aparelho policial brasileiro sobre o registro acurado de ocorrências: estas podem ser medidas pelos chamados telefônicos à Polícia Militar, pelas queixas registradas nas delegacias da Polícia Civil ou pelos eventos de natureza criminal observados nas ruas por policiais civis e militares. Uma recomendação importante para a criação de um sistema eficiente de informações criminais é o esforço no sentido de integração conceitual e operacional dos departamentos de estatística das Polícias Civil e Militar. Enquanto isso não acontece, devemos utilizar os dados sobre ocorrências produzidos pela Polícia Militar, seja por seu domínio institucional sobre o policiamento ostensivo, seja por seu empenho em produzir informação sistemática e racionalmente organizada desde meados dos anos 1980.

Uma orientação importante para a apresentação de dados sobre

uma tipologia dos crimes que deveriam compor o "centro" informativo do sistema:

Quadro II

Crimes Graves

Crimes	Violentos	Não Violentos
Contra a Pessoa	Homicídio Tentativa de Homicídio Lesões Corporais Estupro Sequestro	
Contra o Patrimônio	Latrocínio Roubo Roubo de Cargas	Furto Estelionato
Sem Vítimas		Uso e tráfico de entorpecentes

b) Prisões

Sequencialmente, interessa-nos o número de ocorrências solucionadas pela prisão de seus autores. Dados sobre prisões servem a vários propósitos:

- se articulados com ocorrências, eles permitem uma avaliação, ainda que grosseira, da eficiência da polícia na repressão ao crime;

- se compararmos a natureza das prisões (por flagrante, preventiva, administrativa, por condenação) é possível alguma inferência quanto ao desempenho preventivo e repressivo das organizações policiais;

- eles permitem caracterizar o perfil sócio-econômico da clientela das organizações policiais. O Quadro III descreve as variáveis relevantes de caracterização de presos, implicados, indiciados, denunciados, condenados e apenados:

Quadro III

Características do Preso (ou de quem cai nas malhas da lei)

Sexo	Idade	Est.Civil	Instrução	Emprego	Etnia	Antecedentes
Masc. Fem.	Em a- nos comple- tos	Solteiro Casado Outro	Analf. 1 grau 2 grau 3 grau	Empreg. Desemp.	Branco Preto Outro	Primário Reincidente

c) Inquéritos

Trata-se de saber quantos inquéritos foram abertos pela polícia judiciária (civil) pela natureza do crime e pelas caracerísticas sociais dos indiciados.

d)Denúncias, Processos e Condenações

A produção decisória do Ministério Público e do Poder Judiciário não é registrada no Anuário Estatístico do Brasil bem como no Anuário Estatístico de Minas Gerais. Essa omissão impossibilita o estudo dos processos organizacionais e decisórios dos quais resultam, a partir dos inquéritos policiais, a produção de populações prisionais. Logo, faz-se necessário incorporar informações sobre denúncias e sentenças nas rotinas de sistemas de estatísticas criminais.

Um modelo bem-sucedido de informações sobre o Movimento dos Inquéritos e Processos encontra-se na publicação "Crimes e Contravenções", do Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça para o antigo Estado da Guanabara (Brasil, Ministério da Justiça, 1972). Este trabalho nos oferece dados sobre o total de inquéritos apreciados e total de pessoas implicadas, por tipo de delitos.

Sugere-se o seguinte modelo de dados sobre o Movimento Judiciário - a serem coletados nas Varas Criminais:

a) Número de Inquéritos recebidos no ano;
b) Número de Inquéritos vindos do ano anterior
c) Número de Denúncias oferecidas no ano
d) Número de Setenças Condenatórias no ano

Estas informações devem ser especificadas por motivo determinante e pelas caracteristicas sociais de denunciados e condenados.

e) População Prisional

Trata-se de saber o número e o movimento de presos e condenados durante o ano por tipo de unidade prisional (penitenciárias, presidios,cadeias públicas) por motivo determinante da prisão e por características sociais.